



Universidade de Brasília - UnB

Faculdade de Economia, Administração e  
Contabilidade - FACE

Departamento de Economia - ECO

## ANÁLISE DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO BRASILEIRO

REGINA LEAL COUTO

BRASÍLIA DF

2014

REGINA LEAL COUTO

10/0039243

ANÁLISE DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DE TRANSPORTE  
AÉREO BRASILEIRO

Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do título de Bacharel em Ciências  
Econômicas, na Universidade de Brasília.

Orientador: Professor Leandro Nascimento

BRASÍLIA DF

2014

Universidade de Brasília - UnB

REGINA LEAL COUTO

**ANÁLISE DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO MERCADO DE TRANSPORTE  
AÉREO BRASILEIRO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciências Econômicas, na Universidade de Brasília.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Gonçalves do Nascimento

Aprovada em                      de                      de 2014.

Banca Examinadora:

---

Professor Leandro Nascimento  
Orientador

---

Professor Moisés Resende Filho  
Membro da Mesa



## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é promover uma análise descritiva sobre as características do mercado aéreo de passageiros no Brasil, principalmente suas tendências à concentração, e o papel da regulação nesse mercado. Primeiramente, analisa-se a regulação de maneira geral e a legislação brasileira em torno da defesa da concorrência. Em seguida, são apontadas as características do mercado aéreo de passageiros, a regulação em torno desse mercado e as características do mercado doméstico. É feita também uma análise da tendência à concentração e os efeitos que tal tendência pode trazer, através de uma revisão de literatura. Por último, resume-se a análise feita pela autoridade antitruste do Brasil no caso envolvendo a Gol e a Webjet.

Palavras-chave: Regulação, Defesa da concorrência, Concentração, Mercado aéreo de passageiros.

## **ABSTRACT**

The purpose of this work is to give a descriptive account of the Brazilian airline market, focusing on the concentration trends and the role of regulation in this market. First we give an overview on regulation and antitrust legislation in Brazil. Second, we describe the distinguishing features of the airline industry and its regulation, especially in regards to the Brazilian experience in the recent past. Finally, we summarize the decision of the Brazilian antitrust authorities in the merger case involving two airlines, Gol and Webjet.

Keywords: Regulation, Antitrust, Concentration, Airline markets.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – As Etapas de Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal ..16

Figura 2 – Detalhe da Etapa III - Exercício de Poder de Mercado**Error!   Bookmark not defined.**

## **LISTA DE SIGLAS/ABREVIATURAS**

ANAC- Agência Nacional de Aviação Civil.

C1 - Índice de concentração referente à participação de mercado de uma empresa do mercado relevante

C4 – Índice de concentração referente à participação de mercado das quatro maiores empresas do mercado relevante

CADE- Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CBA - Código brasileiro de aeronáutica

DAC- Departamento de Aviação Civil

DECEA- Departamento de Controle do Espaço Aéreo

HHI- Índice de concentração Herfindahl-Hirschman

SBDC- Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência

SDE- Secretaria de Direito Econômico

SEAE- Secretaria de Acompanhamento Econômica

TCD- Termo de Compromisso de Desempenho



## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>10</b>
<b>2. DEFESA DA CONCORRÊNCIA.....</b>	<b>12</b>
2.1 Regulação .....	12
2.2 Defesa da concorrência no Brasil.....	13
2.2.1 Lei 8.884/94.....	13
2.2.2 Lei 12.529/2011.....	15
2.3 Guia para análise de concentração horizontal .....	17
<b>3. MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS.....</b>	<b>20</b>
3.1 Características .....	20
3.2 Regulação .....	22
3.2.1 Aeroportos.....	23
3.3 Mercado Brasileiro .....	25
3.4 Tendências à concentração e seus efeitos .....	27
<b>4. ANÁLISE DO CADE DO ATO DE CONCENTRAÇÃO ENTRE GOL E WEBJET .....</b>	<b>33</b>
4.1 Posição da ANAC.....	33
4.2 Análise da operação.....	34
4.3 Participação de mercado.....	36
4.4 Entrada.....	36
4.5Infraestrutura e alocação de <i>slots</i> .....	37
4.6 Rivalidade.....	38
4.7Eficiências .....	39
4.8TCD .....	39
<b>5. CONCLUSÃO .....</b>	<b>40</b>
<b>Referências Bibliográficas.....</b>	<b>42</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

O setor aéreo é muito importante para o desenvolvimento e crescimento sustentado do país. Ele desempenha importante papel na integração nacional e no estímulo de negócios entre regiões, além de promover a inserção internacional nos fluxos comerciais e culturais. O transporte aéreo passou por um intenso processo de liberalização nas últimas décadas e uma das preocupações do período atual tem sido a tendência do aumento do número de fusões e alianças entre companhias aéreas. Se, por um lado, essa mudança organizacional pode garantir a sobrevivência das empresas operantes num mercado complexo, e servir como barreira às novas entrantes, por outro lado, as autoridades antitrustes temem que a mudança em direção a uma estrutura de mercado mais concentrada possa reduzir a competição e o bem-estar da economia.

O setor aéreo de transporte de passageiros tem características de uma indústria de rede. As indústrias de rede são caracterizadas por possuir interações entre consumidores e produtores na forma de rede, no caso da aviação civil de passageiros, interligadas por uma infraestrutura física, sendo os voos os elos e os aeroportos os nós dessa rede. As características de indústria de rede contribuem para a tendência de concentração econômica. Tais indústrias podem ser consideradas um caso especial de monopólio natural, com significativas barreiras à entrada, o que torna necessária a presença do Estado com orientação no processo de fixação de padrões e normas técnicas.

A presença de economias de rede no setor indica que quanto menor o número de empresas atuando neste mercado, menor o custo de fornecimento do serviço. Com isto, o mercado tem se caracterizado pelo elevado número de aquisições e fusões, e cooperações interfirmas, com acordos, na busca de maior eficiência e maior valor agregado nos serviços. No Brasil, a estrutura de mercado é um oligopólio concentrado puro, com a dominância atualmente de duas empresas, a Gol e a TAM.

Por meio deste trabalho, busca-se analisar as características do mercado aéreo de passageiros, principalmente suas tendências à concentração, e o papel da regulação nesse mercado, especificamente no Brasil. Estuda-se a defesa da concorrência no país, como esta vem evoluindo e como vem se posicionando frente

às características consideradas complexas do mercado. Para isto, utiliza-se como exemplo o caso envolvendo as empresas Gol e Webjet, que formam atualmente a segunda maior companhia aérea do Brasil.

O trabalho está dividido em cinco partes, sendo a primeira esta introdução, seguido da segunda que trata da regulação de maneira geral e da legislação brasileira em torno da defesa da concorrência. No terceiro capítulo, são apontadas as características do mercado aéreo de passageiros, a regulação em torno desse mercado e as características do mercado doméstico, sendo também feita uma análise da tendência à concentração e os efeitos que tal tendência pode trazer, através de uma revisão de literatura. No quarto capítulo, há um resumo da posição da autoridade antitruste do Brasil no caso envolvendo a Gol e a Webjet. Por fim, no último capítulo, como conclusão, são expostas algumas considerações finais sobre o trabalho.

## 2. DEFESA DA CONCORRÊNCIA

### 2.1 Regulação

A regulação concentra-se em três pontos: preço, qualidade e condições de entrada e saída. O desafio está em encontrar o limite para a regulação, já que ela pode a partir de um ponto dificultar a concorrência ao invés de incentivá-la. Ao mesmo tempo, para muitos autores, países em desenvolvimento apresentam uma inadequação entre redes de serviços e infraestrutura, principalmente em áreas mais afastadas de centros comerciais, se fazendo necessária a regulação nesses países. O objetivo da regulação seria a busca por um mercado eficiente, com a maximização do bem-estar social. (SANTOS, 2011) No entanto, a regulação pode vir a prejudicar a concorrência, reduzindo-a através de distorções causadas por influência de *lobby*. Uma regulação contaminada pode gerar um poder de mercado para determinados grupos, o que afeta diretamente qualquer setor da economia. Porém a super liberalização (como a mão invisível de Adam Smith) tem ação limitada pelas falhas de mercado, como ausência de competição, externalidades, bens públicos e assimetria de informação.

No trabalho de Stigler (1971) são apontados quatro meios de o governo promover suas políticas: subsídio, controle de entrada, interferência dos bens substitutos/complementares e o controle de preços. Para o presente trabalho, nos aprofundaremos mais no controle de entrada, já que está presente no mercado a ser estudado nas seções seguintes.

As barreiras à entrada são impedimentos a quem queira ofertar determinado produto ou serviço, fortalecendo assim as empresas já estabelecidas (incumbentes). Fagundes e Pondé (1998) enumeram quatro tipos básicos de barreiras: diferenciação de produto, presença de vantagens absolutas de custo, presença de economia de escala e investimentos iniciais elevados, podendo haver barreiras regulatórias, impostas pelo governo, que intencionalmente ou não interferem na concorrência.

Santos (2011) aponta que por mais que a regulação possa trazer melhorias para o mercado, ela é ainda uma solução longe do ideal, isso porque há ausência de

controle sobre dois fatos. Primeiro, a falta de informação, sendo muito difícil estimar os custos e demanda exatos das empresas e mercados envolvidos. Segundo, a influência de interesses especiais, no sentido de a possibilidade de interesses políticos ou financeiros poder fazer com que o regulador tenda a proteger mais certas empresas

Atualmente, concebem-se como razões de ser da existência de um regulador questões de saúde, segurança e meio ambiente; e razões de interesse público, e as falhas de mercado. Os mercados “falham” quando produzem resultados ineficientes do ponto de vista econômico. São, assim, os seguintes conceitos de eficiência que o regulador deve acompanhar. Primeiro, a eficiência produtiva, no sentido de minimizar o custo de oportunidade na geração de um dado nível de produção de um bem ou serviço. Segundo, a eficiência alocativa, com o intuito de o valor que os consumidores possuem com relação a um dado bem ou serviço (refletido no preço que estão dispostos a pagar) se iguale ao custo dos recursos usados na produção. Por fim, a eficiência distributiva, ou seja, que os bens ou serviços sejam adquiridos pelas pessoas que relativamente conferem a eles mais valor, sendo um nível fixo de produto distribuído prioritariamente para aqueles com maior propensão a pagar. (OLIVEIRA, 2012)

## 2.2 Defesa da concorrência no Brasil

### 2.2.1 Lei 8.884/94

Em 1994 foi promulgada a Lei 8.884, a qual passou a instituir e regular o que se convencionou chamar de SBDC. Nester (2012) elencou três características que a lei trouxe para a defesa da concorrência:

- a. Controle preventivo: com a submissão ao CADE de atos de concentração que pudessem ser prejudiciais a concorrência, *a posteriori*. (artigo 54)
- b. Controle repressivo: repressão a condutas que constituíam infração a ordem econômica e condutas abusivas. (artigos 20 e 21)
- c. Estrutura organizacional: criou o CADE como autarquia vinculada ao Ministério da Justiça; criou a SDE, vinculada ao Ministério da Justiça, com

competência para instruir a análise concorrencial dos atos de concentração econômica, assim como investigar e apurar as infrações à ordem econômica, que posteriormente seriam julgadas pelo CADE; e por fim a SEAE, como órgão vinculado ao Ministério da Fazenda responsável por emitir pareceres econômicos em atos de concentração (sem efeito vinculante), investigar condutas para oferecer representação à SDE e ainda elaborar pareceres em investigações sobre condutas anticoncorrenciais (também sem efeito vinculante).

O SBDC criado pela lei foi muito criticado por ser uma legislação com pontos obscuros e interpretação confusa, além de uma demora no julgamento dos casos, o que gerava um grande estoque de casos a serem julgados.

A maior crítica, no entanto, à Lei 8.884/94 diz respeito ao regime de notificação que era adotado. A lei possuía um regime de notificação *aposteriori*, ou seja, as operações ocorriam e eram implementadas antes da aprovação da autoridade. Dever-se-ia apresentar o ato à SDE, SEAE e CADE, acompanhado de documentos que comprovassem os dados da empresa, a determinação do mercado relevante, a determinação da participação e controle de mercado, a probabilidade do exercício do poder de mercado, a análise das eficiências produzidas pela operação e a avaliação dos custos e benefícios resultantes ao bem-estar social. (CARVALHO, 2013)

A relação entre as empresas e as entidades era de desconfiança, já que as empresas tinham o incentivo de esconder certas informações, tornando o processo dispendioso. O que gerava certa desconfiança por parte das instituições com as informações fornecidas.

Como a notificação era a *posteriori*, quando o caso era julgado as empresas na maioria das vezes já estavam integradas em diferentes níveis, tornando o julgamento pela reprovação muito raro já que haveria um enorme dispêndio para se desfazer a operação. O prazo para o julgamento era de 90 dias, porém ele era interrompido quando havia solicitação de informações por parte das autoridades o que prolongava bastante o tempo de concretização, e tornava ainda mais difícil o desfazer da operação. (CARVALHO, 2013)

Em OCDE e IDB (2010), foi feita uma análise do SBDC e os órgãos apontaram pontos fortes e pontos fracos do sistema brasileiro. Entre os pontos fortes estavam o combate a cartéis que era praticamente inexistente em 2000 e que agora

funciona de maneira ativa e eficaz, além da implementação do rito sumário, isto é, o julgamento de forma mais rápida de atos de concentração que não apresentavam grandes indícios de potenciais problemas para a sociedade, o que ajudou na eficiência do sistema, diminuindo o estoque de casos a serem julgados.

Dentre os pontos fracos citados por OCDE e IDB (2010), encontrava-se a grande rotatividade de pessoal nas três agências, sendo isto mais grave no CADE. Os mandatos dos conselheiros eram considerados de curta duração (dois anos, podendo ser prolongados por mais dois) e os funcionários eram concursados cedidos de outras agências. Esse problema se mostrou grande para os autores pelo fato de que as agências já contavam com um número muito pequeno de funcionários, atrasando muito mais o andamento de todos os tipos de processo.

Para solucionar os problemas apresentados, apresentou-se como recomendação a promulgação da Lei 12.529. A Lei previa a unificação de todo o processo em um só órgão, o CADE, e uma diminuição dos problemas causados pela falta de pessoal, já que a lei previa a contratação de 200 novos funcionários, além de ampliar os mandatos de conselheiros para quatro anos não prorrogáveis e a diminuição do quorum mínimo para o tribunal do CADE de cinco conselheiros para quatro. Assim, no dia 30 de novembro de 2011 foi promulgada a Lei 12.529 que consistia na reestruturação do sistema antitruste brasileiro.

### 2.2.2 Lei 12.529/2011

Com a entrada em exercício da nova lei da concorrência, a SEAE se manteve no sistema apenas por meio da advocacia da concorrência, realizando eventos que fomentem a difusão do direito da concorrência em nível privado, público e na sociedade. Já a SDE foi excluída do SBDC, ficando apenas encarregada da defesa do consumidor. As funções da SDE foram transferidas para o CADE, que passou a ser formado por três organismos diferentes:

- a. Tribunal Administrativo de Defesa da Concorrência: julgamento em última instância administrativa dos casos de conduta e atos de concentração.
- b. Superintendência Geral: exerce a função inquisitória advinda da SDE, investigação e análise de casos de conduta e atos de concentração e judiciário para atos sumários.

c. Departamento de Estudos Econômicos: estudos de alta complexidade para suprir a necessidade de pesquisas, além de suporte para investigações da Superintendência Geral e decisões do tribunal em casos de condutas e controle de atos de concentração. (CARVALHO, 2013)

Segundo a nova lei, é obrigatória a submissão de atos de concentração se uma parte tiver apresentado faturamento total bruto anual no valor de 400 milhões de reais no ano anterior a operação, e o outro grupo 30 milhões. Restringindo ainda mais o volume de atos de concentração submetidos ao órgão, já que antes bastava a participação de 20% e apenas o faturamento de uma empresa. Porém o parágrafo 1º do artigo 88 abre uma significativa brecha no critério: "adequados, simultânea ou independentemente, por indicação do Plenário do CADE, por portaria interministerial dos Ministros de Estado da Fazenda e da Justiça". A Portaria Interministerial n.º 994, de 30 de maio de 2012, foi editada com essa finalidade. Essa norma aumenta os valores previstos nos incisos I e II do artigo 88 para R\$ 750 milhões e R\$ 75 milhões, respectivamente. (NESTER, 2012)

Somente podem ser aprovadas operações que gerem aumento da posição dominante se houver aumento da produtividade e competitividade, melhora na qualidade de serviços, desenvolvimento tecnológico ou econômico e que os benefícios sejam repassados para os consumidores.

O processo com a nova lei continua minucioso. Porém como a notificação é *a priori*, as partes têm interesse de que o caso seja julgado o mais rápido possível e por isso trazem informações mais completas, agilizando o processo. O prazo máximo agora não sofre interrupções e a análise não pode ultrapassar 330 dias, contando as possíveis prorrogações, com a diferenciação entre ritos ordinários e sumários. (CARVALHO, 2013)

Assim, a nova lei torna o SBDC mais eficaz e eficiente, cooperando para a preservação dos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência, que atinge e beneficia o bem-estar do consumidor.



## 2.3 Guia para análise de concentração horizontal

A princípio a concentração entre empresas atuantes em um mesmo mercado não é prejudicial à concorrência. De acordo com Baumol (1982), um mercado concentrado mesmo monopolístico pode ter níveis de preços, produção e custos competitivos, desde que a concorrência potencial se faça presente, isto é, o mercado seria contestável. Assim a livre entrada e saída do mercado se fariam presente. Atos de concentração podem surtir efeitos positivos como maior eficiência incrementando o bem-estar econômico. Em outro momento a concentração entre firmas concorrentes pode trazer prejuízos por facilitar o poder de mercado e possibilitar aumentos de preços. Por essa razão, a maioria dos países hoje conta com regras para a análise de atos de concentração.

No Brasil, há um Guia para Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal, expedido por meio da Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de agosto de 2001. Encontra-se em processo a formulação de um novo guia, para se coordenar com a nova lei, porém ainda não houve publicação do mesmo.

O Guia, como o próprio nome diz, tem por finalidade guiar as análises antitrustes para que com isso, haja uniformidade nas análises da autoridade concorrencial. A análise da concorrência, a partir deste teria, portanto, seis etapas:

Etapa I: Definição de mercado relevante.

Etapa II: Determinação da parcela de mercado sob controle das empresas requerentes. Os atos que não gerarem o controle de uma parcela de mercado suficientemente alta obterão parecer favorável das Secretarias, sendo dispensável a continuação da análise. Os demais serão objeto de análise nas etapas subsequentes.

Etapa III: Exame da probabilidade de exercício de poder de mercado. Quando não for provável o exercício do poder de mercado, a concentração receberá parecer favorável. Quando for provável o exercício do poder de mercado, a concentração será objeto de investigação na Etapa IV.

Etapa IV: Exame das eficiências econômicas gerados pelo ato.

Etapa V: Avaliação da relação entre custos e benefícios derivados da concentração e emissão de parecer final. Quando as eficiências forem iguais ou superiores aos custos (efeito líquido não-negativo), as Secretarias emitirão parecer

favorável à concentração. Quando as eficiências forem inferiores aos custos, a concentração será proibida ou terá condicionada a sua aprovação à adoção de medidas consideradas necessárias.

O procedimento completo é ilustrado pelos organogramas a seguir.

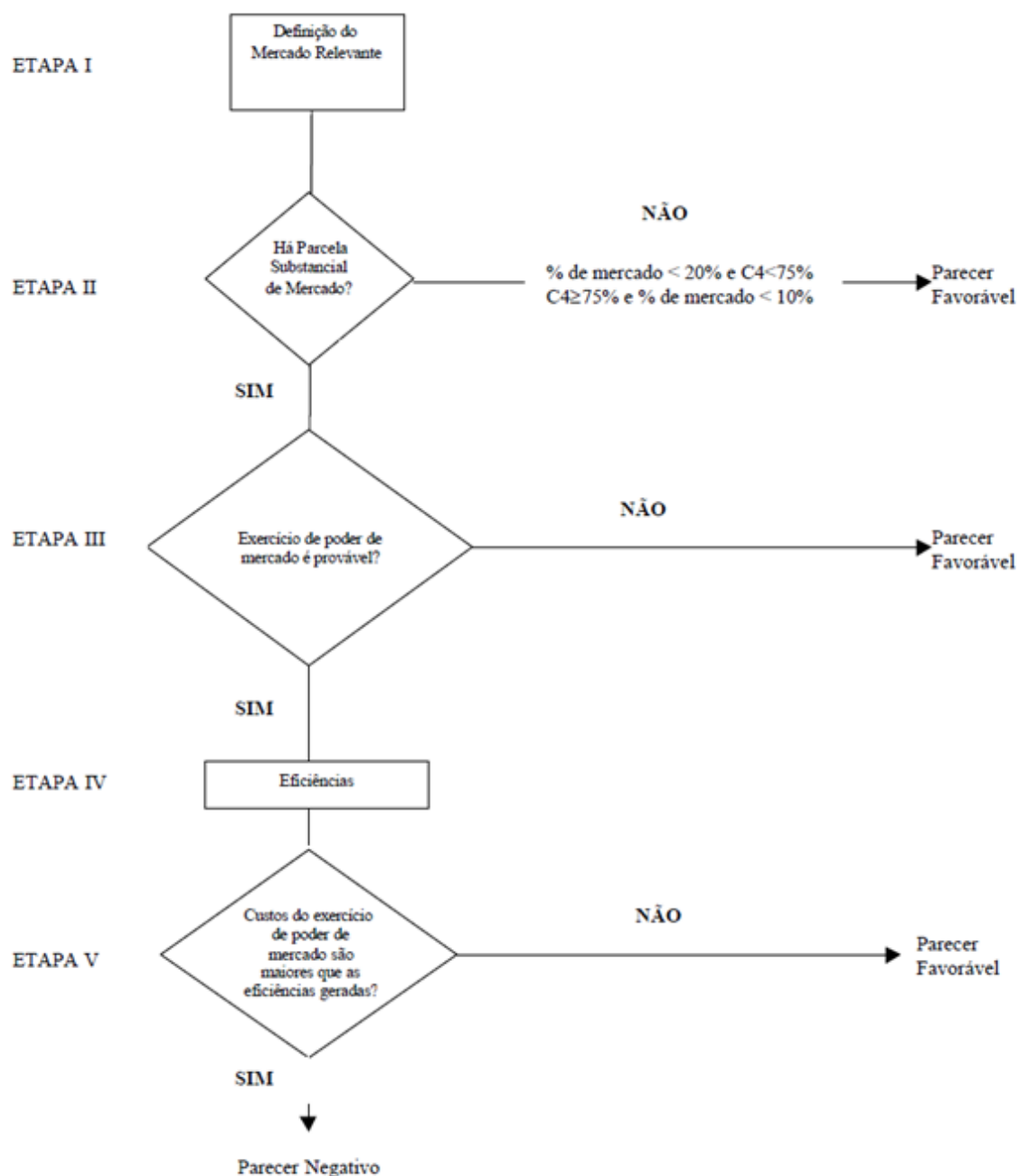


Figura 1- As Etapas de Análise Econômica de Atos de Concentração Horizontal

Fonte: BRASIL (2001), com adaptações.

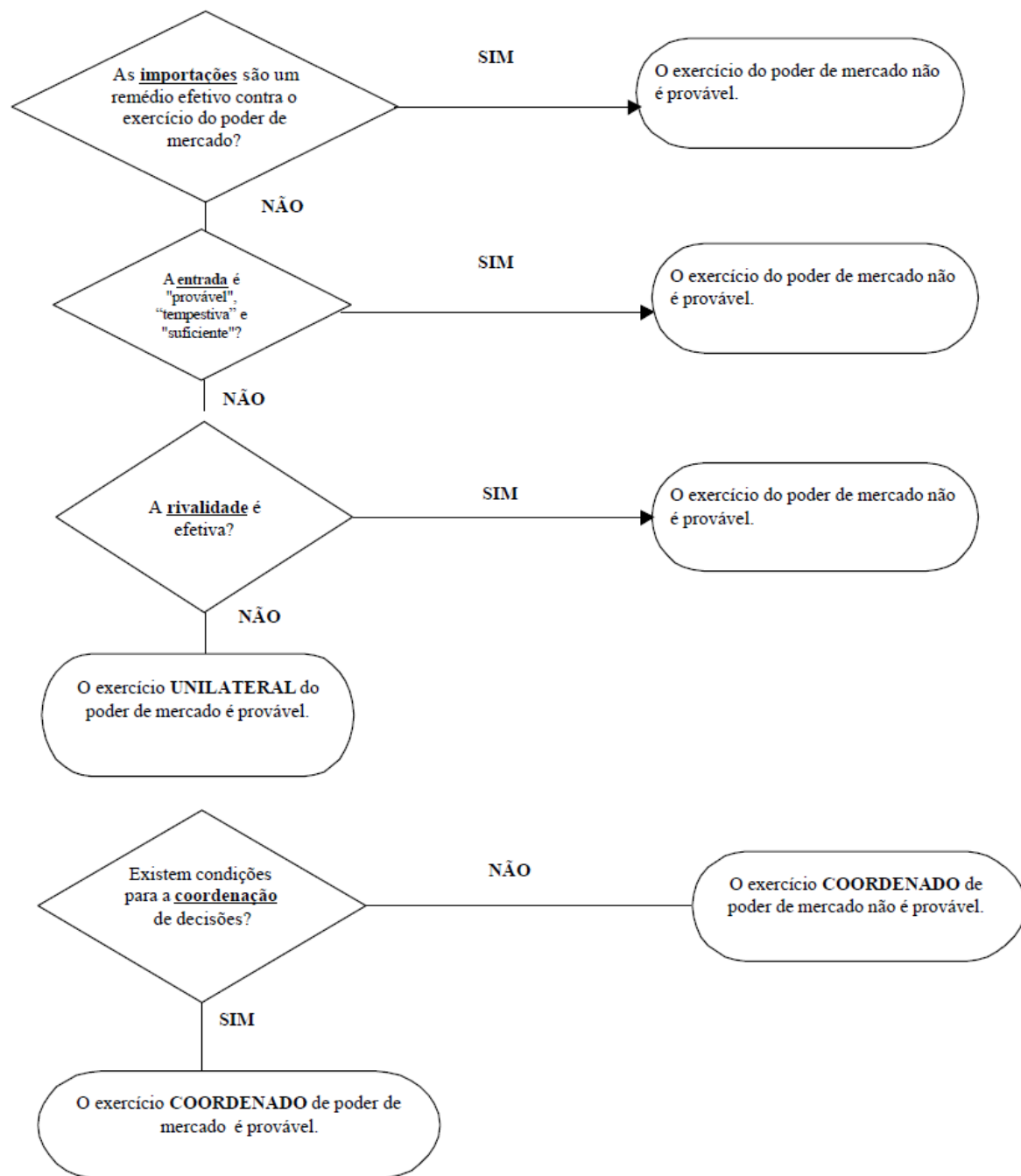


Figura 2 - Detalhe da Etapa III - Exercício de Poder de Mercado.

Fonte: BRASIL (2011).

### **3. O MERCADO DE TRANSPORTE AÉREO DE PASSAGEIROS**

#### **3.1 Características**

O setor aéreo de transporte de passageiros tem características de uma indústria de rede. Segundo Santacruz (2009), indústrias de rede são caracterizadas por possuir interações entre consumidores e produtores na forma de dois tipos de rede: redes técnicas, interligadas por uma infraestrutura física, como é o caso da aviação de passageiros; e as redes não técnicas, que possuem elos virtuais, com complementaridade no consumo e na produção. As características dessas indústrias são:

- a. Um sistema tecnológico com complementaridade, compatibilidade e padronização dos produtos: Essas indústrias vendem ou prestam serviços através da mobilização de tecnologias, que devem funcionar de forma coordenada e complementar já que deve atender a diferentes nós e elos da rede. Assim diferentes tecnologias têm que ser compatíveis entre si, o que implica na necessidade de padronização das tecnologias utilizadas.
- b. Externalidades de rede: As externalidades se manifestam em função da interdependência das funções de demanda e de produção nas indústrias de rede. No lado da demanda, isso acontece quando o valor de um bem depende do número de pessoas que o utilizam. Nas indústrias de rede, há outros tipos de externalidades, positivas e negativas, ligadas à interdependência técnica dos consumidores e produtores.
- c. Economias de escala: Essas indústrias são caracterizadas por grandes investimentos em infraestrutura, e por isso possuem altos custos fixos. Esses custos não tendem a aumentar com a produção o que faz com que a curva do custo médio seja decrescente, e que só seja viável sua implementação em grandes escalas.
- d. Economias de escopo: Busca de redução de custos utilizando-se insumos que são comuns a dois produtos.
- e. Economias de densidade: Ganhos econômicos através da agregação da demanda dos consumidores. Isso ocorre por conta de os consumidores

demandarem o serviço em tempos diferentes, o que leva a uma distribuição dos custos fixos médios.

Os atributos das indústrias de rede contribuem de forma direta ou indireta para a tendência de concentração econômica. Em função das economias de escala, escopo e densidade, o custo médio de atendimento de um mercado é menor quanto menor for o número de empresas fornecedoras. O efeito clube implica que a utilidade dos serviços são maiores quanto mais consumidores já aderiram ao serviço; com custos fixos elevados, no início há uma diferença entre o que os consumidores estão dispostos a pagar e o custo médio. Por isso, empresas apresentam grande dificuldade no período inicial, já que apenas consumidores com alto poder de aquisição estarão dispostos a adquirir. (SANTACRUZ, 2009)

Em relação às economias de escala e de densidade, com o aumento da rede há uma diminuição dos custos marginais no longo prazo, o que aumenta a demanda e assim por diante. Porém essa expansão gera uma demanda por coordenação e investimento em serviços públicos, que não podem ser imputados por um produtor específico. O desenvolvimento do mercado resulta em uma qualificação dos bens tidos como essenciais, e assim o Estado assume um papel central em resposta à necessidade.

No contexto de transporte aéreo, os aeroportos seriam os nós e os vôos, os elos. O serviço é o transporte entre dois pontos geográficos distintos. Todos os atributos de indústria de rede se apresentam no transporte aéreo.

“A indústria oferece os serviços de transporte de passageiros através de um sistema tecnológico complexo composto de várias tecnologias e serviços interdependentes: aeroportos, aviões, sistemas de controle de tráfego aéreo, sistemas de suprimento de combustível, serviços de alimentação, softwares para reserva e venda de bilhetes e sistemas de comunicação. Desta forma, a padronização das diferentes tecnologias mobilizadas para prestação do serviço é uma condição necessária ao funcionamento da indústria.” (SANTACRUZ, 2009)

As externalidades também fazem parte da indústria aérea, porque quanto mais pessoas comprarem os produtos, maior será a utilidade dos serviços. Podemos encontrar também as economias de escala, escopo e densidade no setor. As de escala porque os custos não estão diretamente associados ao número de voos, e sim aos custos fixos; as de escopo, porque a maioria dos insumos necessários para transportar passageiros é utilizada para o transporte de cargas; e, a de densidade é uma das principais fontes de economia das empresas aéreas, quanto mais

aeroportos atendidos, maior a agregação de passageiros em pontos específicos da rede. (SANTACRUZ, 2009)

### 3.2 Regulação

As indústrias em rede são um caso especial de monopólio natural, com significativas barreiras à entrada. Segundo Júnior e Júnior (2010), isso torna necessária a presença do Estado com orientação no processo de fixação de padrões e normas técnicas. Muitas vezes, essas indústrias contam com a presença de infraestruturas essenciais.

A doutrina dos recursos essenciais prega que um monopolista que controla uma infraestrutura essencial deve fornecer acesso razoável, se possível, a essa instalação. De acordo com Lipy e Sidak (1999), a aplicação dessa doutrina deve estar baseada na regulação de monopólios naturais com objetivo de melhorar o bem-estar dos consumidores. Assim as autoridades regulatórias teriam como objetivo democratizar o acesso às estruturas, regular preços, termos e condições; comandar a expansão da capacidade necessária; efetivar a prestação do serviço da instalação. (JÚNIOR E JÚNIOR, 2010)

No Brasil, a regulação estrita foi introduzida no final dos anos 1960 e início dos anos 1970 com a designação do oligopólio formado por Varig, Cruzeiro, Transbrasil e Vasp para as ligações mais densas. Mais adiante, em 1975, foram designados monopólios para empresas regionais com a instituição do Sistema Integrado de Transporte Aéreo Regional (Sitar). O processo de desregulamentação começou de forma tímida em 1989, com uma política de flexibilização por parte do DAC.

Segundo Pinto (2008), o marco regulatório do setor se apresenta defasado e confuso, o CBA foi aprovado pela Lei 7.565 de 1986, anterior a Constituição Federal de 1988 e a desregulamentação do setor ocorrida na década de 1990. O marco regulatório é complementado pela Lei 11.182 de 2005 que criou a Agência Nacional de Aviação Civil.

Da mesma forma que nos EUA e na Europa, a abertura do mercado e a entrada da Gol com o conceito de *low cost* causou uma pressão nas empresas do setor. Houve uma redução significativa das tarifas, o que trouxe a necessidade de

um novo equilíbrio para o mercado, sendo este mais concentrado. O crescimento do mercado, que está presente no mundo todo, pressiona a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária, cuja capacidade não pode ser ampliada no curto prazo.

A experiência mundial mostra que a partir do final da década de 1970, a começar pelos Estados Unidos, optou-se pelo regime de liberalização econômica no setor aéreo. Esse regime conduziu a uma quase completa desregulação da indústria, em que preços, frequências de voo e configuração das malhas aéreas foram inteiramente deixadas nas mãos das companhias.

Os preços caíram, empresas mais coadunadas com o mercado substituíram empresas acostumadas com a regulação, novos modelos de negócios e padrões de operação surgiram. Isso levou a uma popularização do setor por todo o mundo, com elevadas taxas de crescimento setorial e penetração em novos segmentos de consumidores. Em contrapartida, a desregulação criou uma maior vulnerabilidade do setor a choques. O crescimento acelerado levou ao congestionamento de aeroportos, com forte pressão sobre as infraestruturas aeroportuárias e de controle de tráfego aéreo.

### 3.2.1 Aeroportos

Na literatura mais teórica acerca dos efeitos do congestionamento em mercados de transporte aéreo, existe uma controvérsia com relação à necessidade de mitigação das externalidades do congestionamento visando ao melhor uso da capacidade aeroportuária. Segundo Oliveira (2012), em resposta a uma situação de aeroporto congestionado, as autoridades podem agir implementando uma das seguintes opções, ou uma combinação delas:

- a. Promover investimentos na expansão do sistema de pistas, pátio e terminais;
- b. Promover investimentos em novas tecnologias de gerenciamento de aeroportos e do tráfego aéreo, como, por exemplo, em novas técnicas de controle de tráfego aéreo;
- c. Implementar um mecanismo de precificação de congestionamento.

No Brasil, no que diz respeito à legislação referente à concessão de linhas aéreas e seus impactos na tomada de decisão empresarial quanto à determinação da capacidade produtiva – frequências de voo e tipo e configuração de assentos das aeronaves–, vigora atualmente o regime de “livre mobilidade”. Trata-se de um arcabouço liberal que visa dar agilidade e induzir eficiência no sistema de concessões de linhas aéreas para empresas regulares certificadas para atuar no segmento doméstico de passageiros.

Esse regime de concessão de linhas foi implementado nas disposições transitórias da Lei de criação da ANAC, Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005. Temos assim, no Capítulo VI, referente às “Disposições Finais e Transitórias”, a seguinte redação:

Art. 48 § 1º “Fica assegurada às empresas concessionárias de serviços aéreos domésticos a exploração de quaisquer linhas aéreas, mediante prévio registro na ANAC, observadas exclusivamente a capacidade operacional de cada aeroporto e as normas regulamentares de prestação de serviço adequadas expedidas pela Anac.”

Enquanto o *grandfathering* demonstra a opção do regulador em não interferir na dinâmica de mercado e, sobretudo, na dominância da infraestrutura pelas grandes empresas reguladas, o *use-it-or-lose-it* configura-se em uma saída com critérios operacionais para promover uma regulação realocativa. Entretanto, o grande problema do *use-it-or-lose-it* é que ele impõe uma regra visando à eficiência distributiva – geralmente a autoridade o considera suficiente para lidar com a questão regulatória –, mas não promove a mitigação de problemas de eficiência alocativa e formação de poder de mercado.

Independentemente da questão dos objetivos da regulação, sugere-se ao regulador que aplique uma regra de revelação dos dados de utilização das áreas com monitoramento regulatório – mais especificamente, sugere-se que a ANAC deveria publicar periodicamente a participação das companhias aéreas nas capacidades dos aeroportos, juntamente com a participação nas áreas alocadas em regime exclusivo e em regime compartilhado em cada aeroporto como forma de conferir transparência e clareza à regra regulatória. (OLIVEIRA, 2012)

Oliveira (2012) concluiu que uma combinação de aliança entre grandes companhias com congestionamento aeroportuário incentiva a ascensão de preços e de poder de mercado. O estudo acaba por reforçar a questão de que empresas



grandes tendem a utilizar sua dominância para melhor precificarem o congestionamento, em detrimento do consumidor e do bem-estar econômico.

Uma das principais conclusões do trabalho de Oliveira (2012) aponta para a necessidade da criação de regras regulatórias realocativas de recursos aeroportuários de forma que sejam disponibilizadas áreas em aeroportos e *slots*<sup>1</sup>, sobretudo como contrapartida a atos de concentração ou formação de alianças. Sugere-se que os regulamentos referentes ao tema sejam unificados e conciliados a fim de conceder maiores poderes de redistribuição de infraestrutura básica ao regulador. O aparato institucional regulatório deve ser fortalecido, dado o comportamento buscador de rendas de grandes empresas, sobretudo em situações de crise instaurada ou iminente, nas quais os movimentos empresariais de *lobby* se tornam mais prementes.

### 3.3 Mercado brasileiro

O mercado brasileiro de transporte aéreo teve início em 1927, com o voo inaugural da primeira empresa de aviação do Brasil. O setor aéreo é muito importante para o desenvolvimento e crescimento sustentado do país. Ele desempenha importante papel na integração nacional e no estímulo de negócios entre regiões, promove a inserção internacional nos fluxos comerciais e culturais.

Estrutura de mercado do setor aéreo brasileiro é um oligopólio concentrado puro. Entre 1980 e 2000 quatro companhias dominavam o mercado: Varig, TAM, Vasp e Transbrasil, as duas últimas foram à falência e a líder do mercado (Varig) teve seu controle transferido. A dinâmica do mercado concentrou a indústria em duas participantes: TAM e Gol.

A concorrência no setor aéreo brasileiro vem sendo ditada principalmente pela competição entre as duas maiores empresas aéreas e seus dois principais rivais diretos há mais de quarenta anos. Historicamente, o primeiro bloco de firmas é composto de empresas com participação de mercado conjunta em torno de 75%, enquanto o segundo bloco é composto de empresas com participação agrupada em geral não superior a 30%, mas não inferior a 20%. (OLIVEIRA, 2012)

---

<sup>1</sup>Slot (vaga) aeroportuário é o direito atribuído pelo aeroporto ou pela agência governamental a uma companhia aérea para programar uma chegada e uma partida de avião durante um período de tempo específico. Não há consenso sobre quem deve ser considerado seu proprietário: se as companhias aéreas, a autoridade aeroportuária ou, ainda, a agência governamental do setor. (BRASIL, 2012)

Em janeiro de 2001, houve a entrada da Gol no mercado doméstico brasileiro, com o modelo de negócios *low cost low fare*, o que aumentou a contestabilidade e competitividade do setor. A Gol conseguiu junto ao Departamento de Aviação Civil acesso a aeroportos congestionados como Congonhas, Santos Dummont e Pampulha.

Nos anos 1990, deu-se início ao processo de desregulamentação do setor brasileiro, mas somente em 2005 foi implantada a ANAC com o objetivo de regular o setor e junto com o CADE garantir um mercado justo, de livre concorrência.

Segundo McKinsey & Company (2010), nos últimos anos a ANAC promoveu uma liberalização tarifária que tornou o setor mais dinâmico e competitivo o que fez com que o preço médio por quilômetro voado baixasse 48% de 2003 a 2008. Porém a infraestrutura não cresceu junto com a demanda: dos 20 principais aeroportos nacionais, 13 apresentam gargalos nos terminais de passageiros. Para que o Brasil atinja seu pleno potencial, é necessário eliminar custos e barreiras estruturais com o aprimoramento do controle de tráfego aéreo e investimento maciço em infraestrutura. Seria preciso integralizar não apenas as atividades-chave do setor, como também entre os diferentes modais.

Enquanto as empresas de porte nacional sofrem com a desproporção entre a demanda e a infraestrutura, as empresas regionais continuam com um ritmo lento. De acordo com Senado (2010), as regiões e cidades atendidas e a proporção dos passageiros de voos regionais caem a cada ano, o número de aeroportos interditados por inadequação às exigências de segurança chegou a mais de 100 em 2009, e o total de aeroportos em operação caiu 22% entre 1998 e 2008. Uma das razões apontadas por senadores é a falta de recursos ou de interesses por parte dos municípios em investir na melhoria do atendimento do setor aéreo ao interior do país.

A aviação regional costuma perder passageiros para outros tipos de transporte como o rodoviário, porque não consegue estabelecer uma malha aérea inteligente e dinâmica. Os preços geralmente são menores para o transporte rodoviário, além de muitas vezes não haver voos diretos para ligar as cidades. Aparentemente, a subvenção estatal ajuda as pequenas empresas e atrapalha as grandes empresas, já que significa um custo a mais.

### 3.4 Tendências à concentração e seus efeitos

O transporte aéreo passou por um intenso processo de liberalização nas últimas décadas e como um legado, tem-se notado um aumento exacerbante do número de companhias aéreas operando em todo o mundo. Neste contexto, uma das preocupações do período atual tem sido a tendência do aumento do número de fusões e acordos *codeshare* entre companhias aéreas. Se, por um lado, essa mudança organizacional pode garantir a sobrevivência das empresas operantes num mercado complexo, e servir como barreira às novas entrantes, por outro lado, fusões podem ser prejudiciais ao bem-estar dos passageiros ao diminuir, em certos casos, a concorrência nos mercados e acarretar tarifas onerosas e diminuição do número de frequências. (UEDA, 2012)

Os últimos anos no Brasil têm sido marcados por quantidades significativas de atos de concentração no setor. Em 2011, houve a aquisição da Webjet (fundada em 2005) pela Gol e em 2012 houve uma fusão das empresas Azul (de 2008) e Trip (de 1998). Essas duas últimas empresas tinham caráter regional, mas nos últimos anos vêm ganhando espaço no mercado nacional e agora formam a 3ª maior empresa do setor no país.

A presença de economias de rede no setor indica que quanto menor o número de empresas atuando neste mercado, menor o custo de fornecimento do serviço. Assim, o padrão de concorrência tem se caracterizado pelo crescimento externo, através de aquisições e fusões, e cooperações interfirmas, com acordos, na busca de maior eficiência e maior valor agregado nos serviços. Através de estratégia de fusão, aquisição e alianças as empresas buscam incessantemente expandir suas redes de aeroportos atendidos, o que permite agregar valor aos serviços através de uma maior frequência de voos e maior abrangência geográfica. (SANTACRUZ, 2009)

As características da indústria de transporte de passageiros determinam uma estrutura de mercado na forma de duopólio em grande parte dos países. A tendência à concentração de capital da indústria incentiva fusões, aquisições e acordos entre firmas. Os Acordos de Compartilhamento de Códigos são a forma mais comum do acordo.

As duas últimas décadas de liberalização econômica no mercado aéreo levaram a uma onda de alianças e fusões entre companhias aéreas. As autoridades antitrustes se preocupam que a mudança em direção a uma estrutura de mercado mais concentrada possa reduzir a competição e o bem-estar da economia. Alianças aéreas e fusões causam efeitos de bem-estar complexos. (NÉMETH e NIEMEIER, 2012)

Németh e Niemeier (2012) concluem que os motivos para companhias aéreas se fundirem diferem entre as empresas de forma bem diferente. Algumas companhias aéreas tinham problemas financeiros e foram compradas por seus concorrentes, outras empresas conseguiram propriedade por conseguir participações maiores de 50% em companhias menores. Mas na maioria dos casos foi observado que as empresas ganhavam controle total, o que não seria teoricamente uma fusão e sim uma aquisição, como é o caso de Gol/Webjet.

Atualmente é muito comum em distintos segmentos da economia a inclusão de importantes ações para unir esforços empresariais, como alianças, fusões e aquisições. No setor aéreo, por ser um setor tão dinâmico, não seria diferente, estes termos são cada vez mais utilizados e explorados pelas companhias aéreas de distintas partes de mundo. As estratégias supracitadas se diferenciam da seguinte forma:

- a. Aliança: sinergia entre empresas a fim de reduzir custos e/ou ampliar serviços.
- b. Fusão: união entre empresas, formando uma única empresa.
- c. Aquisição: compra e absorção de uma empresa por outra.

Em geral, segundo Doganis (2001) a formação de alianças no setor aéreo tem uma fase inicial em que se objetiva principalmente o aumento de receita, depois passa pela fase em que ambas as companhias aéreas envolvidas se beneficiam através da redução dos custos até se defrontarem com o cenário no qual a aliança dificilmente será desfeita, começando assim a gerar uma tendência de fusão entre as companhias aéreas envolvidas.

De acordo com Yergin et al (2000), as alianças foram determinantes no processo de globalização da economia e na expansão do transporte aéreo. Em alguns casos, estes acordos estratégicos podem fortalecer uma companhia aérea

que se encontra em situação difícil financeiramente, de acordo com Andrade (2007), no ano de 2003 a VARIG estava em uma grave crise financeira resultante dos desequilíbrios de muito tempo quando assinou um protocolo de intenções com a TAM com o intuito de buscar uma gestão mais profissional e elevar o padrão da governança corporativa, iniciando o *codeshare* VARIG/TAM. Em função deste acordo já prevendo a uma tendência de fusão entre as partes, Vassallo (2007) estudou o caso e simulou a fusão entre VARIG e TAM. Através deste estudo constatou-se que com uma provável fusão haveria uma tendência de elevar os preços para os consumidores. (COSTA, 2010)

Acordos de *codeshare* são acordos em que uma companhia aérea pode comercializar assentos em alguns voos de companhias parceiras, e têm sido uma prática comum nos últimos 30 anos na indústria aérea. Executivos das empresas afirmam que os consumidores são os beneficiados por tal prática porque as alianças fornecem mais escolhas, mais frequência de voos e mais destinos. Contudo, a defesa da concorrência se mostra preocupada que tais acordos reduzam a competição e o bem-estar do consumidor.

*Codeshares* têm sido implementados tradicionalmente para proporcionar a uma companhia aérea vender tickets para novos mercados sem que seja necessário nenhum custo de implementação. Assim, muitas grandes companhias fazem acordos com empresas regionais para que possam atingir mercados novos, do mesmo jeito que acordos feitos com empresas internacionais, cujas rotas são proibidas por leis de serem operadas por uma empresa estrangeira.

É apontado em Ueda (2012) que os impactos da recessão global e os ataques terroristas de 11 de setembro provocaram uma reestruturação tardia da indústria da aviação. Em qualquer outro setor, a consolidação teria ocorrido, naturalmente, com relativa antecedência. Atualmente, considerando que muitas firmas lutam para sustentar sua viabilidade financeira, há uma janela de oportunidade para redesenhar o modelo de negócios da aviação. O resultado tem sido uma onda de fusões que está resultando em uma indústria da aviação mais competitiva e eficiente em termos globais, com um número mais limitado de empresas, tanto nos EUA como na Europa, e sendo capaz de servir um conjunto mais amplo de necessidades dos usuários.

A literatura disponível é unânime ao concluir que os acordos entre firmas reduzem custos e aumentam margens de lucro. No entanto, os resultados obtidos pela literatura econômica para acordos entre firmas vigentes para as mesmas rotas (acordos horizontais) apontam em mais de uma direção. Todos concordam quanto aos impactos positivos para as empresas, mas divergem quanto ao impacto sobre os consumidores.

As companhias aéreas tendem a fazer alianças, e a intervenção de autoridades governamentais podem ter efeitos adversos, já que se elas impedirem que certa aliança ocorra, a companhia pode desistir de migrar para determinado mercado, e o excedente do consumidor poderia ser maior se a aliança ocorresse. Acordos horizontais devem ser monitorados pelo poder público caso a caso, verificando-se, entre outras coisas: a evolução das tarifas praticadas antes e depois do acordo; a variância dos preços praticados; as variações nas tarifas e as condições de demanda; etc. Essa análise, tradicional em investigações antitrustes, fornecerá indícios da legalidade da conduta empresarial do ponto de vista do impacto sobre a concorrência e o bem-estar da coletividade. (PELS, 2000)

As alianças em ampla maioria dos casos favorecem muito as companhias aéreas envolvidas no acordo, seja pelo aumento de receita ou pela redução dos custos, entretanto, os acordos muito regradados podem complicar ainda mais esta situação ou até limitar a expansão principalmente das companhias aéreas menores, como é o caso entre companhias aéreas no Brasil, onde as empresas regionais ao efetuarem uma aliança com as maiores se deparam com restrições no momento em que planejam sua expansão. (COSTA, 2010)

No estudo de Borestein (1990), encontrou-se aumento do poder de mercado no caso da fusão entre Northwest (NW) e Republic Airlines (RC), mas não na aquisição da Ozark Airlines pela Trans World Airlines. Os aumentos de preços da NW/RC foram significantes não só nas rotas em que as duas empresas atuavam, como também nas em que só uma atuava ou sozinha ou com outras competidoras. Armantier e Richard (2008) ao quantificar os impactos no comportamento dos passageiros em relação ao acordo de compartilhamento de voos entre Continental Airlines e Northwest Airlines no mercado doméstico do transporte aéreo norte-americano, verificaram que o acordo entre as empresas ocasionou apenas um leve

impacto no consumidor de transporte aéreo, o acordo aumentou a quantidade de passageiros voando em vôos de conexão e reduziu os passageiros de vôo diretos. O governo tende a balancear os benefícios dos serviços de uma empresa contra os efeitos adversos de um ato de concentração. Para Carlton, Landes e Posner (1980), baseado no caso North Central-Southern, atos de concentração entre empresas aéreas podem resultar em benefícios significativos para os consumidores em forma de prestação de serviços de melhor qualidade.

Ueda (2012) apresenta recentes estudos da literatura acerca dos efeitos das fusões para o bem-estar social dos usuários do transporte aéreo, mais especificamente, como o processo impacta no preço das passagens e nas frequências de voos. Em síntese, a literatura evidencia que fusões entre companhias aéreas “*fullservice*” no mercado norte-americano têm causado aumento significativo nos preços das passagens e redução nas frequências de voo. Além disso, fusões parecem resultar em redução de preços quando companhias *low cost* estão envolvidas, exceto para tickets adquiridos com poucos dias de antecedência. Por fim, fusões entre companhias *network* e *low cost* mostram-se prejudiciais para os consumidores, mas a magnitude do impacto varia de acordo com a competição entre as companhias anteriormente em rotas específicas. As companhias aéreas exploram as elasticidades de preço e frequência inerentes aos passageiros predominantes na rota a fim de maximizar suas receitas. Aumentam os preços das passagens em rotas onde há predominância de passageiros a negócios, e diminuem a frequência de serviço em rotas onde há predominância de passageiros a lazer.

Em competição perfeita, não há a possibilidade de discriminação de preços. Porém, num monopólio, a empresa tem acesso às informações dos consumidores e pode realizar tal discriminação. Mas na vida real não existem dois mercados tão simples. Ao contrário da intuição, Stavins (1996) encontra que a discriminação de preços diminui com a concentração de mercado. Mesmo em rotas muito competitivas, as posições de cada empresa permitem certo poder de mercado com relação aos consumidores com perfil de negócios (com a demanda inelástica), mas não os de perfil a passeio (demanda elástica). Em rotas competitivas, as empresas conseguem vender para os clientes a negócios por um preço alto, porém diminuem a tarifa para turistas. Assim, mesmo quando as empresas têm competição, elas competem apenas no segmento de turistas com uma elasticidade de preço,

enquanto mantém o poder de mercado no segmento de negócios. Assim, quanto mais competitiva a rota, maior será a discriminação de preços.

Park e Cho (1997) investigaram se acordos de *codeshare* aumentariam a participação de mercado das empresas envolvidas no acordo, analisando dados de 56 empresas no período de 1986 a 1993. Os resultados empíricos indicaram que de fato os acordos de *codeshare* aumentam a participação de mercado. Park (1997) analisou dois tipos de alianças, complementares e paralelas. As complementares seriam os casos em que as empresas se juntam para formar uma rede complementar para poder melhorar os serviços para passageiros com conexão, sem sobreposição de rotas. A paralela seria a colaboração entre duas empresas que competem nas mesmas rotas, com sobreposição de rotas. No caso de alianças complementares, o bem-estar econômico aumenta quando os mercados são suficientemente grandes, mas diminui quando o tamanho dos mercados não é grande o suficiente e economias de densidade de tráfego são altas. O contrário acontece com alianças paralelas.

Brueckner (2002) concluiu que quando um aeroporto é dominado por um monopolista o congestionamento é internalizado pelo monopolista. Ele leva em consideração o custo associado ao tempo com o congestionamento em horário de pico e o impacto disso no seu próprio custo operacional. O que contradiz a idéia usual de que haveria uma perda de bem-estar sob condições de monopólio. Sob um oligopólio, as firmas só internalizam o congestionamento que elas impõem sobre elas mesmas, sendo assim o bem-estar social melhor em uma situação de monopólio.



#### **4. ANÁLISE DO CADE DO ATO DE CONCENTRAÇÃO ENTRE GOL E WEBJET**

Na análise do ato de concentração nº 08012.008378/2011-95, que consistia na aquisição da Webjet pela Gol, o conselheiro relator julgou necessário considerar a flexibilidade das malhas das empresas e a regulação presente no setor. Limitar a análise nas rotas origem-destino ou considerar apenas a concentração nas rotas como indicativo de poder de mercado seria errôneo. O mercado relevante considerado pela autoridade foi os pontos de origem e destino dos voos, padrão na análise antitruste. Porém a contestabilidade foi posta como importante para a avaliação do poder de mercado.

Apontou-se que a entrada no mercado aéreo requer alto investimento, complexa administração e organização de rotas, diferenciada precificação e demorada maturação. Porém quando uma empresa entra no mercado ela se firma como um contestador eficaz. A perspectiva geral que estruturou a avaliação é de que a indústria de transporte aéreo tem elevadas barreiras à mobilidade intersetorial, mas aparentemente modestas barreiras à mobilidade intrassetorial.

No que segue, resume-se o voto do caso analisado pelo CADE, cujas linhas gerais seguiram o Guia para análise econômica de atos de concentração horizontal, apresentado anteriormente.

##### **4.1 Posição da ANAC**

Como agência reguladora do setor, a ANAC foi consultada para fornecer dados e apresentar um posicionamento em relação à operação em questão. A Agência destacou que o setor envolve dois mercados diferentes, o de acesso à infraestrutura e o de oferta de serviços aéreos; e que as empresas têm total liberdade para determinar as rotas que serão operadas, dado o acesso que elas têm à infraestrutura. E determinou como mercado relevante geográfico o território nacional, já que com o acesso à infraestrutura as empresas podem direcionar suas rotas como bem lhes convêm.

Após uma análise do mercado, a ANAC concluiu que mesmo com a alta concentração em algumas rotas pós-fusão, o exercício de poder de mercado seria baixo já que há outras empresas consideradas potenciais concorrentes, principalmente as já instaladas. Nesse sentido, afirma-se que a elevação de preço nas rotas muito concentradas atrairia suas concorrentes, gerando uma pressão para a redução dos preços.

Aponta-se também que as principais concorrentes do setor já estão instaladas nos aeroportos onde há sobreposição horizontal, o que diminui os aspectos negativos que poderiam advir do processo de fusão. Como aspecto positivo tem-se que a fusão poderia trazer uma redução dos preços, através de uma maior eficiência e diminuição dos custos.

#### 4.2 Análise da operação

Com relação ao transporte aéreo de cargas, a autoridade julgou não gerar preocupações de ordem concorrencial, sendo desnecessária e dispendiosa uma maior averiguação. Dadas as características das incumbentes com relação a esse tipo de transporte e à presença de grandes *players* neste setor.

A determinação do mercado relevante foi de acordo com a jurisprudência nacional e internacional no setor aéreo de passageiros, assim os pontos de origem e destino foram considerados o mercado relevante, de maneira que cada trecho que conecta duas cidades são considerados mercados distintos.

Também de acordo com a jurisprudência, o Conselho afirmou que faz-se necessário avaliar também as concentrações existentes na infraestrutura aeroportuária; já que o mercado de serviços de transporte aéreo de passageiros possui relação direta com a configuração aeroportuária.

Com isso, o voto analisou aspectos da operação:

a. Ponto origem- ponto destino

Para que se pudesse analisar o mercado relevante de maneira precisa, o CADE pediu à ANAC informações sobre as rotas com sobreposição no período de 2010 e 2011, com um lapso temporal semestral para que se abrangessem qualquer alteração de malha ao longo do período (sazonalidades). Foram apresentadas 86, 112 e 86 rotas sobrepostas, para os semestres de 1º/2010, 2º/2010 e 1º/2011, respectivamente.<sup>2</sup>

b. Voos diretos e indiretos

Conclui-se que a substituíbilidade entre voos diretos e indiretos ocorre apenas para passageiros categorizados como a passeio, já que eles são menos sensíveis à duração da viagem. De acordo com informações fornecidas pelas requerentes, em várias rotas, 50% do faturamento da Gol é obtido com passageiros a negócio enquanto a Webjet não possuía nenhuma rota com essa característica.

O Conselho acredita que a diferenciação entre os tipos de passageiros é frágil e pouco descritiva e, portanto, não trará prejuízos para a análise. A segregação por tipo de passageiros seria relevante em distâncias longas (internacionais).

c. Substituíbilidade de aeroportos

Nessa parte da análise, tentou-se encontrar mercados relevantes que concorreriam entre si. Isso poderia acontecer em alguns poucos aeroportos do país como Congonhas e Guarulhos, Santos Dummont e Galeão. Cada casal de aeroportos é localizado dentro de uma mesma cidade, e por isso poderiam ser considerados concorrentes, já que o par cidade de origem- cidade de destino iria coincidir.

Depois de uma análise, concluiu-se que os aeroportos de Galeão e Guarulhos não são substitutos próximos dos aeroportos mais centrais nessas cidades porque atendem a clientelas distintas. Mesmo com uma distância menor que 100 km, tal diferença em tempo pode ultrapassar uma hora e meia, já que esses centros

---

<sup>2</sup> As rotas podem ser encontradas na página 39 do voto.

urbanos possuem alta densidade demográfica e ineficiente infraestrutura de transporte urbano.

#### 4.3 Participação do mercado

Para analisar a participação de mercado das companhias aéreas, utilizaram-se os índices  $C1^3$ ,  $C4^4$ ,  $HHI^5$  e variação de  $HHI$  para separar as rotas que trariam alguma preocupação concorrencial das que não trariam. Assim, desconsideraram-se as rotas em que o  $C1$  foi menor do que 20%, o  $C4$  menor do que 75% e  $HHI$  menor do que 1500. Ao final desse processo, encontraram-se 26 (1º/2010), 27 (2º/2010) e 18 (1º/2011) rotas que apresentavam problemas potenciais.

As altas concentrações encontradas envolvem os principais aeroportos da malha aérea brasileira como Brasília, Porto Alegre, Confins, Santos Dummont, Galeão e Salvador.

#### 4.4 Entrada

O próximo passo foi verificar a contestabilidade das rotas, pelas concorrentes e por novas entrantes. O voto expôs que o transporte aéreo de passageiros possui consideráveis barreiras à entrada regulatórias, físicas, técnicas e econômicas:

- a. Regulatórias: o controle de ingresso de novas empresas e da ampliação da oferta de vôos e capacidade da empresa;
- b. Físicas: limitação da infraestrutura aeroportuária disponível, principalmente para aeroportos com restrição de horários.
- c. Econômicas: custos envolvidos para a constituição e manutenção da empresa, vantagens exclusivas como posição em aeroportos coordenados também pode ser considerado.
- d. Técnica: limitações quanto ao tipo de equipamento permitido em determinado aeroporto, em parte pela regulação da ANAC.

---

<sup>3</sup>Notando por  $S_i$  a fatia de mercado da  $i$ -ésima maior firma,  $C1$  é  $S_1$ .

<sup>4</sup> $\sum_{i=1}^4 S_i$

<sup>5</sup> $\sum_{i=1}^N S_i^2$

Os programas de fidelidade podem ser considerados como barreiras à entrada, porém o conselheiro relator não a identificou como sendo suficiente para impedir a entrada de uma concorrente, já que todas as empresas do setor dispõem de programas semelhantes.

A conclusão da análise da entrada foi de que esta é intempestiva, improvável e insuficiente. A contestação de rotas com sobreposição será feita por empresas que já estão no mercado. Uma empresa entrante não contestará em rotas específicas, e sim procurará uma estratégia alternativa para adquirir participação no mercado.

#### 4.5 Infraestrutura e alocação de *slots*

Algumas empresas são dominantes em alguns aeroportos, como é o caso de Congonhas, em que há um duopólio consolidado, com impossibilidade de entrada de um novo player e inexistência de *slots* ociosos. Já o aeroporto Santos Dummont possui um oligopólio, menos concentrado que Congonhas, e em Guarulhos há posição forte da TAM, porém há ociosidade o que permite a entrada. Uma das principais barreiras à entrada verificadas pela jurisprudência é a limitação da infraestrutura aeroportuária.

A regulação da aviação civil é feita por mais de uma estrutura governamental, que inclui SAC, ANAC, DECEA e Infraero. A resolução 02/2006 da ANAC regulamenta a alocação de horários de chegadas e partidas de aeroportos coordenados, isto é, aeroportos em que a expansão de capacidade no curto prazo é improvável, a demanda por facilidades excede as possibilidades, gerando saturação.

No voto foi exposto que a SEAE afirmou que as regras de alocação de *slots* deveriam ser aprimoradas para permitir maior concorrência nos aeroportos coordenados. O sistema adotado pelo Brasil possui alguns agravantes à concorrência: privilegia as atuais incumbentes, ao determinar que 4/5 dos *slots* sejam alocados às empresas que já operam no aeroporto; e limita a qualificação das empresas como novas entrantes àquelas com no máximo três *slots* por dia. Isso, de acordo com o voto, reduz o acesso à infraestrutura aeroportuária a entrantes e seleciona os *players*, que provavelmente não são os mais eficientes, além dos

critérios de usos dos *slots* exigirem patamares de eficiência muito baixos, incentivando a subutilização da infraestrutura.

Para prosseguir com a análise, os aeroportos foram classificados em abertos, restritos e fechados. Sendo abertos aqueles que comportariam a entrada de uma nova concorrente, restritos os que comportariam a entrada de uma nova concorrente do porte da Webjet e não de uma dominante, e fechados os que não comportariam a entrada de nenhuma empresa de nenhum porte. Encontraram-se seis aeroportos restritos: Brasília, Campinas, Confins, Curitiba, Galeão e Guarulhos. Porém em Congonhas e Santos Dummont não é possível a entrada de uma nova concorrente nem mesmo do tamanho da Webjet, com níveis de utilização próximos a 100%. A Webjet porém não possui *slots* significativos em Congonhas, o que deixa Santos Dummont como o aeroporto preocupante.

#### 4.6 Rivalidade

As análises anteriores permitiram uma redução significativa das rotas com potenciais problemas concorrenciais. Com essa redução, a análise ficou restrita a um número de rotas, que tem como denominador comum o aeroporto Santos Dummont. A Webjet tinha controle sobre uma parcela relevante dos *slots* do Santos Dummont. O aeroporto é origem ou destino em todas as rotas onde se identificou a impossibilidade de entrada. O Santos Dummont tem um nível de utilização de 90%, a Gol possui 110 *slots* e a Webjet, 32. Desses 32, doze em horários sem nenhuma ociosidade, treze em horários que não há a possibilidade de entrada e sete estão em horários com disponibilidade de *slots* superior ao controlado pela Webjet. Assim, não há a possibilidade de entrada de outra empresa do porte da Webjet nesse aeroporto.

Afirmou-se que em 2009 e 2010, a indústria teve uma ociosidade de aproximadamente 30%, o que é um número considerável, e as empresas Gol e Webjet tiveram uma média de ocupação de 66%. O aproveitamento da capacidade ociosa mostra que não haveria custos significativamente altos para absorver choques de demanda caso as requerentes resolvessem restringir a oferta ou aumentar os preços, já que existem concorrentes com considerável ociosidade para amortecer o impacto.

Analisando a ociosidade e a possibilidade de entrada nas rotas por concorrentes ativos, concluiu-se que existia baixa probabilidade de exercício de poder de mercado na maioria das rotas, com exceção das rotas de Santos Dummont.

#### 4.7 Eficiências

Segundo o CADE, a operação resultaria sim em eficiências como a modernização da frota com o aumento do número de assentos por *slots* e a redução dos custos, porém as eficiências não ultrapassam os problemas concorrenciais oriundos da operação. O problema identificado é a elevada concentração de *slots* em Santos Dummont sem nenhum indicador de eficiência pra mitigar.

#### 4.8 TCD

Com essa situação, o Conselho assinou com as requerentes um TCD no qual as requerentes concordam em:

- a. Utilizar com uma eficiência mínima de 85% cada *slot* seja para pouso ou decolagem;
- b. Caso as compromissárias não atinjam o índice de 85% em apuração trimestral, ela devolverá à ANAC os *slots* com uso abaixo do mínimo estipulado;
- c. Esse índice serve para todos os *slots* usados pela empresa em Santos Dummont.

Lembrando que essa obrigação é restrita a utilização dos *slots*, podendo haver alteração nas rotas.

## 5. CONCLUSÃO

O desafio da regulação está em encontrar o seu limite, já que ela pode a partir de um ponto dificultar a concorrência ao invés de incentivá-la. O seu objetivo seria a busca por um mercado eficiente, com a maximização do bem-estar social.

A Defesa da Concorrência no Brasil foi legislada pela Lei 8.884/94, em que a notificação dos atos de concentração era feito *a posteriori* e a relação entre as empresas e as entidades era de desconfiança, já que as empresas tinham o incentivo de esconder certas informações, tornando o processo dispendioso. Isso gerava certa desconfiança por parte das instituições com as informações fornecidas. Em novembro de 2011, foi promulgada a Lei 12.529, que consistia na reestruturação do sistema antitruste. A lei agilizou o processo, e tornou a notificação *a priori*, um grande avanço para o sistema antitruste brasileiro, fazendo-o mais eficaz e eficiente.

O setor aéreo de transporte de passageiros tem características de uma indústria de rede. Indústrias de rede são caracterizadas por possuir interações entre consumidores e produtores na forma de rede, no caso da aviação civil de passageiros, interligadas por uma infraestrutura física, sendo os voos os elos e os aeroportos os nós dessa rede. As características de indústria de rede contribuem para a tendência de concentração econômica. Tais indústrias podem ser consideradas um caso especial de monopólio natural, com significativas barreiras à entrada, o que torna necessária a presença do Estado com orientação no processo de fixação de padrões e normas técnicas.

A concorrência no setor aéreo brasileiro vem sendo ditada principalmente pela competição entre as duas maiores empresas aéreas e seus dois principais rivais diretos há mais de quarenta anos, podendo a estrutura de mercado ser considerada um oligopólio concentrado puro. Os últimos anos no Brasil têm sido marcados por quantidades significativas de atos de concentração no setor. Em 2011, houve a aquisição da Webjet (fundada em 2005) pela Gol e em 2012 houve uma fusão das empresas Azul (de 2008) e Trip (de 1998). Essas duas últimas empresas tinham caráter regional, mas nos últimos anos vêm ganhando espaço no mercado nacional e agora formam a 3ª maior empresa do setor no país.

As características da indústria de transporte de passageiros determinam uma estrutura de mercado na forma de duopólio em grande parte dos países. A tendência



à concentração de capital da indústria incentiva fusões, aquisições e acordos entre firmas. A literatura disponível é unânime ao concluir que os acordos entre firmas reduzem custos e aumentam margens de lucro. No entanto, os resultados obtidos pela literatura econômica para acordos entre firmas vigentes para as mesmas rotas (acordos horizontais) apontam em mais de uma direção. Todos concordam quanto aos impactos positivos para as empresas, mas divergem quanto ao impacto sobre os consumidores.

Quanto à análise do caso Gol/Webjet, deve-se levar em consideração a ausência de maiores informações, devido à confidencialidade de alguns dados do processo. A aquisição da Webjet pela Gol, foi uma aquisição de uma empresa *low cost* por outra com o mesmo modelo de negócios. Na análise foi observada sobreposição horizontal em pouco menos de cem rotas. A entrada de uma nova empresa se mostrou improvável, intempestiva e insuficiente, em rotas e malhas. A contestabilidade então, se daria através de empresas já atuantes no mercado, podendo ser limitada pela disponibilidade de infraestrutura. Avaliando a estrutura dos aeroportos considerados restritos (Brasília, Santos Dummont, Congonhas, Confins, Galeão e Guarulhos), o único que traria grandes preocupações seria o de Santos Dummont. As eficiências econômicas originadas da operação, não seriam suficientes para mitigar os problemas concorrenciais identificados na operação. O problema concorrencial encontrado em Santos Dummont foi, portanto, firmado um compromisso de eficiência em Santos Dummont, em que a empresa se compromete a registrar 85% de uso dos *slots* nesse aeroporto, para não perder o direito sobre os mesmos.

## Referências Bibliográficas

- ANDRADE, T. A Crise VARIG/TAM e o Uso de Codeshare. In: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, **Regulação no Brasil**, pp. 165-173, 2007.
- ARMANTIER, O.; RICHARD, O. **Domestic Airline Alliances and Consumer Welfare**. *The RAND Journal of Economics*, v. 39, pp. 875-904, 2008.
- Baumol, W. Contestable markets: an uprising in the theory of industry structure. *American Economic Review*, v. 72, pp. 1-15, 1982.
- BORESNTEIN, S. **Airline Mergers, Airport dominance and Market Power**. *Deregulated airline markets*, v. 80, pp. 400-404, 1990.
- BRASIL. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. **Ato de Concentração n. 08012.008378/2011-95**. Voto. Requerentes: VRG Linhas Aéreas S/A e Webjet Linhas Aéreas S/A. Relator: Ricardo Machado Ruiz. Brasília, 2012.
- BRASIL. Portaria Conjunta SEAE/SDE nº 50, de 1º de agosto de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 ago. 2001. Seção 1, p. 12-15.
- BRUECKNER, J, Spiller, P. **Competition and mergers in airline networks**. *International Journal of Industrial Organization*, v. 9, pp. 323-342, 1991.
- BRUECKNER, J. **Airport Congestion When Carriers Have Market Power**. *The American Economic Review*, v. 92, pp. 1357-1375, 2002.
- CARLTON, D.; LANDES, W.; POSNER, R. **Benefits and Costs of Airline Mergers: A Case Study**. *The Bell Journal of Economics*, v. 11, pp. 65-83, 1980.
- CARVALHO, J. M. **A nova lei da concorrência e o impacto de suas mudanças nas análises de atos de concentração pelo Cade**. *Revista de Defesa da Concorrência*, n. 2, pp. 134-148, 2013.
- COSTA, W. **Alianças Domésticas entre Companhias Aéreas e o Impacto no Comportamento dos Passageiros**. *Journal of Transport Literature*, v. 4, pp. 96-113, 2010.
- DOGANIS, R. **Flying of Course: The Economics of International Airlines**. 2. ed. Londres: Routledge, 2001.
- FAGUNDES, J.; PONDÉ, J. **Barreiras à entrada e defesa da concorrência: Notas Introdutórias**, UFRJ, Texto para Discussão, 1998.
- JÚNIOR, L.; JÚNIOR, H. **Análise da concorrência no setor de aviação civil brasileiro**. *XIII Encontro Regional de Economia*. ANPEC, 2010.
- KAY, J.; VICKERS, J. **Regulatory reform in Britain**. *Economic Policy*, v. 3, pp. 285-351, 1988.

LEVINE, M. **Looking Back and Ahead: The Future of the US Domestic Airline Industry**, Unpublished Paper. MIT Global Airline Industry Program, 2002.

LIPSKY, A.; SIDAK, J. **Essential facilities**. *Stanford Law Review*, v. 51, pp. 1187-1249, 1999.

MCKINSEY & COMPANY. **Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado**. 2010.

NÉMETH, A.; NIEMEIER, H. **Airline mergers in Europe e an overview on the market definition of the EU commission**. *Journal of Air Transport Management*, v. 22, pp. 45-52, 2012.

NESTER, A. W. **O novo Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência**. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, n. 64, 2012.

OCDE; IDB. **Lei e Política de Concorrência no Brasil – Uma revisão pelos pares**. 2010.

OLIVEIRA, A. **Grandfathering versus regulação realocativa de infraestrutura escassa: efeitos concorrenciais da redistribuição de recursos aeroportuários em situação de congestionamento**. ITA, 2012.

PARK, J. **The effects of airline alliances on markets and economic welfare**. *Transportation Research Part E*, v. 33, pp. 181-195, 1997.

PARK, N.; CHO, D. **The effect of strategic alliance on performance: a study of international airline industry**. *Journal of Air Transport Management*, v. 3, pp. 155-164, 1997.

PELS, E. **Economic analysis of airline alliances**. Unpublished Paper. Free University, Amsterdam, 2000.

PINTO, V. **O marco regulatório da aviação civil: elementos para a reforma do código brasileiro de aeronáutica**. *Consultoria Legislativa do Senado Federal*, 2008.

Revista de audiências públicas do Senado Federal. **O que o Brasil pode fazer para não perder o voo?** Brasília: Senado, 2010.

SANTACRUZ, R. **Acordos internacionais na indústria de transporte aéreo de passageiros e impactos sobre o bem-estar econômico**. ANAC, 2009.

SANTOS, R. S. D. **Uma Análise Econômico-Institucional do Mercado de Transporte Aéreo Doméstico de Passageiros no Brasil: falhas de governo ou falhas de mercado?** Rio de Janeiro, 2011.

STAVINS, J. **Price Discrimination in the Airline Market: The Effect of Market Concentration**. *Federal Reserve Bank of Boston*, 1996.

STIGLER, G. **The Theory of Economic Regulation**. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, v. 3, pp. 3-21, 1971.

UEDA, T. **Fusões no transporte aéreo: estudos e tendências.** *Journal of Transport Literature*, v. 6, pp. 215-227, 2012.

Vassallo, M. **Simulação de Fusões: Aplicação ao Transporte Aéreo.** II Prêmio SEAE 2007, Secretaria de Desenvolvimento Econômico, pp. 13-69, 2007.

YERGIN, D.; VIETOR, R.; EVANS, P. **Flettered Flight: Globalization and the Airline Industry.** *Massachussets Institute of Technology*, 2000.